

Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale

di Raffaele Perrone Capano

Sommario: 1) Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del titolo V. – 2) I limiti della Riforma Costituzionale del 2001. – 3) Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dopo il voto del Senato, tra spinte programmatiche e vincoli virtuali. – 4) La disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regioni. – 5) Il federalismo fiscale dopo il voto del Senato: riflessioni critiche di De Mita, Visco, Ingrosso. – 6) Criticità del sistema tributario e federalismo fiscale: interdipendenza e limiti

1) *Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del titolo V.*

Con l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge-delega al Governo sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (il cosiddetto federalismo fiscale) il percorso riformatore avviato nel 2001 con una revisione profonda del Titolo V della Costituzione, ed arenatosi successivamente per gli evidenti limiti e contraddizioni di quel modello e per la difficoltà politica di darvi attuazione, correggendone contemporaneamente in modo condiviso gli aspetti meno convincenti o di più difficile integrazione con l'impianto della Costituzione del 1948, riprende l'avvio.

La scelta politica, a prima vista poco razionale di partire dai profili finanziari o tributari anziché da una preventiva riconsiderazione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e delle funzioni e delle materie da trasferire, alla luce dell'esperienza di questi anni, e del contributo chiarificatore della Corte Costituzionale, finalizzato alla stabilizzazione di un sistema costituzionale coerente, può essere condivisa solo se l'avvio di un più ampio decentramento fiscale, venga inserito in un disegno coerente di più ampie riforme istituzionali.

Un disegno organico che non si limiti solo ad una diversa ripartizione del potere e delle risorse tra ordinamento statale e sistema delle Autonomie, ma anche capace di dare rappresentanza unitaria alle istanze e agli interessi espressi dai territori con particolare riferimento all'appartenenza all'Unione Europea; un'esigenza della cui necessità ed urgenza, il meno che si possa dire è che manca, tuttora, non solo nella classe politica, la consapevolezza.

L'intreccio tra crisi della politica e logoramento delle istituzioni che ha accompagnato la società nazionale nel suo insieme negli ultimi venti anni ha influito anche sull'analisi dei riflessi giuridici dei fenomeni politico sociali, attenuando la percezione e la capacità di approfondimento degli aspetti più problematici di quella esperienza.

Sotto questo profilo l'analisi delle linee guida del disegno di legge delega sul federalismo fiscale non può prescindere dalla contestualizzazione dei profili finanziari, nella più ampia cornice dei nuovi assetti istituzionali delineati dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il punto di partenza per comprendere i limiti del processo di riforme costituzionali dell'ultimo decennio è rappresentato, a mio parere, dall'equazione diffusa, soprattutto nelle aree economicamente avvantaggiate, tra statalismo e Stato unitario. Il ripiego nel localismo come antitesi alle paure indotte dal processo di mondializzazione dell'economia ha coltivato in una parte dell'opinione pubblica, l'illusione che una nuova articolazione dello Stato su basi federali, rappresentasse l'opzione più razionale ed efficace per ridurre il peso dello statalismo, e l'invadenza di un fisco sempre più pervasivo.

Una tesi semplicistica che affida al federalismo, non solo fiscale, un effetto taumaturgico, sull'insieme dei problemi irrisolti che hanno caratterizzato negativamente la società italiana nell'ultimo quarto di secolo: meno spesa pubblica, meno evasione fiscale, meno burocrazia, più trasparenza nell'impiego delle risorse, più competitività nell'economia, più controllo dei cittadini sul funzionamento della P.A., più

qualità nei servizi resi alla cittadinanza; l'immaginazione produttiva non conosce limiti.

Se si analizza con un minimo di attenzione l'impianto del Titolo V novellato, emerge con chiarezza l'errore di valutazione compiuto nel 2000 dai partiti di centro sinistra, tradizionalmente cauti in tema di riforme costituzionali, proprio perché preoccupati di difendere l'impianto della Costituzione del 1948.

L'idea che un semplice trasferimento di funzioni e materie dallo Stato alle Regioni di dimensioni, e quindi con implicazioni politiche, amministrative e finanziarie, che non avevano riscontro in nessun altro modello di stato federale o regionale europeo, potesse per ciò stesso determinare un nuovo equilibrio di poteri, più attento alle esigenze delle Regioni più avanzate e quindi più competitive, capace quindi di innestare un ciclo virtuoso idoneo ad attrarre le altre ed estendersi quindi al resto d'Italia, si è dimostrata semplicistica ed illusoria.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato un elemento di forte criticità nella difficoltà di inserire il nuovo modello di regionalismo delineato dal titolo V della Cost. nel testo novellato, nella cornice di una democrazia parlamentare caratterizzata dalla centralità del Parlamento. Essa trova conferma da un lato nello svuotamento della funzione legislativa del Parlamento nazionale, ben oltre le necessità autonomistiche dei territori; dall'altro in una disciplina fuorviante della potestà legislativa concorrente, potestà che ormai condivide solo il nome con la corrispondente fonte legislativa propria dell'ordinamento tedesco.

La riforma del titolo V non solo ha sottratto allo Stato la funzione legislativa, salvo la determinazione dei principi fondamentali, in tutte le materie indicate nel III comma dell'art. 117 della Costituzione, con un ribaltamento di ruolo rispetto alle Regioni, che non poteva non riflettersi negativamente nella rappresentanza degli interessi unitari.

Non ha neppure esplicitato alcuno strumento di collegamento tra le politiche di settore, specie in campo economico, ormai devolute alle Regioni, e l'esigenza, di realizzare almeno il raccordo delle diverse politiche territoriali all'interno di modelli a rete, finalizzati a garantirne l'unità di indirizzo. Obiettivo quest'ultimo che può essere assicurato con strumenti meno penetranti rispetto alla vecchia esperienza della funzione di indirizzo e coordinamento esercitata dal legislatore statale, prima della riforma costituzionale; ma non fino al punto da sottrarre allo Stato e al Parlamento il proprio ruolo di cerniera rispetto alle politiche regionali di settore.

E così si è consumato il paradosso istituzionale per cui lo Stato può, ai sensi dell'art. 117 secondo comma, emanare norme generali anche a contenuto finanziario, nelle materie che disciplinano l'offerta di servizi primari alla cittadinanza da parte delle Regioni e che rappresentano il nucleo centrale dell'ordinamento regionale, quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza. Mentre in tutte le altre materie, che esprimono politiche di settore a contenuto prevalentemente economico e che concorrono a determinare la politica economica del Paese, la riforma del titolo V non ha previsto nulla.

Lo Stato quindi in base a questo schema, non solo non dispone più di strumenti di intervento istituzionali propri, finalizzati a comporre ad unità le politiche di settore regionali, ma non può neppure, in assenza di una legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, impegnare risorse finanziarie con questa finalità. A questa lacuna, che riverbera i suoi effetti negativi sull'intero impianto costituzionale si è cercato, da parte della Corte Costituzionale, di porvi in parte rimedio, lasciando sullo sfondo l'art. 41 della Costituzione, attraverso una ricostruzione dei diversi rapporti tutta interna al titolo V novellato, che fa riferimento ai principi contenuti negli articoli 118 e 120 Cost.

Pur apprezzando lo sforzo della Corte di pervenire ad una ricostruzione razionale dei rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo ordinamento, non può sottacersi che si è in presenza di correttivi necessariamente parziali e residuali.

Il carattere anche ascendente del principio di sussidiarietà (art. 118) riconosciuto dalla Corte Costituzionale, e la necessità di assicurare l'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120) la cui titolarità appartiene allo Stato, possono risolvere casi limite, ma non sono certo lo strumento per regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni in campo economico in via ordinaria.

Come regolare allora i rapporti fra Stato e Regioni in tutte quelle materie a contenuto economico, dall'industria, dall'artigianato, dal commercio al

turismo, all'agricoltura, in cui la potestà legislativa è ormai riservata dall'art. 117 III comma Cost. alle Regioni?

Il problema non è solo quello di assicurare tutela agli interessi unitari non frazionabili, sulla base del principio della sussidiarietà ascendente riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/04; ma quello di realizzare un modello di relazioni tra Stato e Regioni in campo economico che consenta all'Italia di avere una politica economica nazionale e una serie di politiche nazionali di settore in campo economico, che non siano la semplice addizione di quelle regionali.

La soluzione deve essere ricercata nella prima parte della Costituzione.

L'art. 41 al III comma affida alla legge dello Stato la funzione di coordinare ed indirizzare l'attività economica, pubblica e privata evidenziando in questo campo un ruolo centrale dello Stato. Nel quadro dei rapporti economici fissati nella Costituzione del 1948 la funzione programmatica era riservata alla legge: strumento idoneo a fissare fini e obiettivi dell'attività economica pubblica e privata, lasciando ampia libertà nella scelta dei mezzi.

Con il trasferimento alla potestà legislativa regionale della disciplina delle materie a contenuto economico, muta a mio avviso anche il ruolo dell'art. 41 III comma. La funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato in campo economico non è più rivolta direttamente allo svolgimento attività economiche, la cui disciplina è riservata in concreto alle Regioni. Ma spetta alla legge dello Stato fissare i fini e gli obiettivi nazionali in campo economico a cui dovranno conformarsi le legislazioni regionali nell'esercizio della potestà legislativa, nelle materie a contenuto economico.

È vero che nel nuovo schema di rapporti fra Stato e Regioni, delineato dalla Legge Costituzionale 3/01, lo Stato non ha più un potere generale di indirizzo e coordinamento come nel vecchio testo del Titolo V.

Ma, poiché appare indiscutibile che la politica economica nazionale rappresenti anche dopo la riforma del Titolo V una funzione tipica di Governo, spetta al Governo con una legge ordinaria, o con altri mezzi, ad esempio la legge finanziaria, di realizzare nei vari campi in cui si articolano le attività economiche, dei modelli a rete in cui le politiche di settore delle varie Regioni convergano a realizzare la politica economica del Paese, in un quadro necessariamente unitario.

D'altra parte va segnalato che allo stato gli aspetti richiamati in precedenza non appaiono facilmente risolvibili, all'interno della sessione di bilancio, il cui intero impianto evidenzia una serie di carenze, a cui i Governi hanno cercato da alcuni anni di porre rimedio fin qui senza successo.

In tutti i casi la riforma della legge finanziaria e del bilancio dovrebbe essere coordinata con il nuovo impianto del regionalismo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

L'attuale assetto della legge finanziaria e di bilancio appare ormai inadeguato al nuovo modello di Stato regionale: anche perché la legislazione di bilancio a uno degli strumenti per dare attuazione all'art. 41 della Costituzione, ma non li esaurisce.

Da questo angolo visuale, anche la riforma del bicameralismo e l'istituzione di un Senato federale appare inadatta a sciogliere i principali nodi del nuovo modello istituzionale che ruotano intorno alla realizzazione di un diverso e più equilibrato rapporto tra Governo, Parlamento, e Ordinamento Regionale. Aspetti che dovrebbero quantomeno essere presenti nel dibattito relativo all'attuazione del federalismo fiscale; che altrimenti rischia di esaurirsi nel tentativo di realizzare una parziale redistribuzione delle risorse a favore di quelle Regioni più popolate e più ricche che di volta in volta esprimono una più forte rappresentanza politica, con effetti negativi sia sulla competitività del sistema Italia, sia prevedibilmente sulla stessa stabilità politica, e quindi in definitiva sulle istituzioni.

I temi, richiamati in precedenza sottolineano da un lato il limite di una riforma costituzionale nata alla fine degli anni 90 per esigenze politiche contingenti, poco attenta alle variegate caratteristiche economico-sociali e dimensionali delle Regioni italiane, che avrebbe richiesto un'architettura istituzionale e finanziaria meno improvvisata, più vicina al modello spagnolo piuttosto che a quello tedesco. Dall'altro la difficoltà, sotto il profilo finanziario, di dare effettiva attuazione ad un decentramento di funzioni di portata molto più ampia rispetto alla Spagna e alla Germania, rispettando i principi autonomistici contenuti nell'art. 119 Cost. e lasciando allo Stato risorse sufficienti per adempiere alle proprie funzioni unitarie.

2) I limiti della Riforma Costituzionale del 2001

È all'interno di questo quadro di riferimento che si inserisce e va letta la nuova formulazione dell'art. 119 Cost., il cui testo, sicuramente ridondante e caratterizzato da enunciazioni programmatiche sostanzialmente generiche, si muove tuttavia nell'alveo della vecchia autonomia finanziaria, disciplinata dall'art. 119 Cost., all'interno quindi, come vedremo, di un assetto Costituzionale teso a valorizzare l'autonomia finanziaria, dei diversi Enti territoriali nel rispetto del principio dell'unità della finanza pubblica.

Questo non vuol dire che l'art. 119 nel testo riformato sia del tutto sovrapponibile al precedente; l'autonomia tributaria riservata alle Regioni ha infatti portata più ampia. I tributi propri, e cioè quelli stabiliti autonomamente dalle Regioni con propria legge, evidenziano in via di principio un'autonomia più estesa di quella di secondo grado che la legge statale riservava ai tributi propri, attribuiti alle Regioni a statuto ordinario, in base al testo dell'art. 119 versione 1948.

Ma si tratta comunque di un'autonomia non priva di limiti.

Da un lato infatti la potestà tributaria delle Regioni è condizionata dai principi di coordinamento del sistema tributario, la cui determinazione è affidata, dall'art. 119 Cost., a leggi della Repubblica; dall'altro dalla stessa estensione delle materie e delle funzioni trasferite, perché è evidente che più sono ampie le funzioni da finanziare, più sono inevitabilmente compressi gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni stesse, in sistema tributario che resta, e non potrebbe essere altrimenti, sostanzialmente statale; ed in cui, vale la pena di ricordarlo, l'imposizione sulle vendite è disciplinata in modo così stringente a livello comunitario da consentirne l'utilizzo come mezzo di finanziamento delle Regioni, ma non certo come strumento di autonomia tributaria regionale. Quest'aspetto, come vedremo, assume particolare rilievo in tutte quelle materie e funzioni devolute alla competenza legislativa delle Regioni, che attengono alla disciplina e all'esercizio delle diverse attività economiche (industria, artigianato, commercio, turismo, ecc.) per le quali come è evidente, è impossibile predeterminare costi standard. Il che, in altre parole, equivale a dire che è praticamente impossibile predeterminarne i costi e quindi, conseguentemente, assicurarne il finanziamento, se non attraverso l'esercizio dell'autonomia tributaria.

Autonomia che, come abbiamo sottolineato in precedenza, può esercitarsi solo all'interno dei limiti fissati dalla legge statale di coordinamento del sistema tributario.

Sotto questo profilo quindi l'eccessivo allargamento delle materie e funzioni attribuite alla competenza legislativa delle Regioni rappresenta il limite più penetrante all'autonomia tributaria regionale e, per conseguenza ne compromette anche quella finanziaria.

Dal punto di vista costituzionale analoghi e più stringenti rilievi possono formularsi rispetto all'autonomia tributaria degli Enti Locali. Quest'ultima è disciplinata nel secondo comma art. 119 Cost. in maniera indifferenziata rispetto all'autonomia tributaria attribuita alle Regioni; ma l'asimmetria è evidente sol che ci si soffermi sul fatto che la materia tributaria è destinataria di una riserva di legge (statale e regionale), art. 23 della Cost. che non si estende agli Enti territoriali (Province e Comuni). Per questi ultimi l'autonomia tributaria rappresenta quindi solo una facoltà, condizionata dall'esistenza di una o più disposizioni di legge che ne attribuiscono e disciplinano l'esercizio.

Ed è questa la ragione per cui non ci occuperemo in queste note della finanza degli Enti territoriali, non senza per altro sottolineare il rischio di sostituire al centralismo dello Stato un nuovo, più invasivo ed assorbente, policentrismo regionale. Sotto questo profilo il testo licenziato dal Senato rappresenta un'evoluzione positiva rispetto al ddl Lanzillotta della precedente legislatura. Ma come insegna l'esperienza spagnola, l'autonomia comunale trova la propria fonte e garanzia costituzionale essenzialmente nella legge statale che ne disciplina e finanzia le funzioni fondamentali.

Legge dello Stato cui si è demandata altresì la funzione di definire le modalità di compartecipazione degli Enti Locali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio; ma anche legge finalizzata a disciplinare il finanziamento di funzioni diverse da quelle fondamentali, attribuite agli Enti Locali dalla stessa Regione, con propria legge.

Il tema dell'autonomia finanziaria e tributaria, intorno a cui è stato

costruito negli ultimi anni, tutto l'impianto ideologico intorno al federalismo fiscale e ai suoi presunti vantaggi in termini di maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse e di migliore controllo della spesa pubblica, rimanda quindi ancora una volta al ruolo della legge (statale) cui è demandato sia il compito di individuare i tributi propri, regionali e locali, sia la misura della compartecipazione delle Regioni e degli altri Enti territoriali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio;

Il problema dei limiti dell'autonomia tributaria degli Enti di decentramento quindi, come abbiamo già indicato in precedenza è strettamente connesso e fortemente condizionato dall'evoluzione delle principali Istituzioni della nostra Repubblica; tra queste, sicuramente il punto di maggior sofferenza è rappresentato dal Parlamento, privato ormai della maggior parte delle competenze legislative e indebolito nella sua autonomia, anche in conseguenza della sottrazione ai cittadini del diritto di scegliere i parlamentari, e quindi non più in grado di assicurare una penetrante funzione di controllo, e di supporto rispetto al Governo da parte della maggioranza parlamentare.

Un'ultima annotazione di principio riguarda la caduta di ogni riferimento, nel nuovo testo dell'art. 119 Cost., al Mezzogiorno e alle Isole quali entità da valorizzare nei propri assetti civili ed economico-sociali. Al di là dei profili essenzialmente estetici la questione non ha alcun rilievo di principio, perché da un lato il quinto comma dell'art. 119 Cost. rappresenta la trasposizione nel campo dell'autonomia finanziaria territoriale del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3 secondo comma) nelle sue diverse declinazioni; quindi le politiche pubbliche finalizzate al riequilibrio territoriale trovano nel quinto comma dell'art. 119 Cost. un'effettiva valorizzazione.

D'altra parte, se il riferimento al Mezzogiorno e alle Isole come costituzionalizzazione delle esigenze di valorizzare la parte meno sviluppata del Paese, appare superata, il principio dell'equilibrio territoriale trova ampio riferimento nel potere sostitutivo dello Stato che prescinde dai confini dei Governi Locali ed è finalizzato ad assicurare l'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120).

In definitiva quindi, come vedremo in maniera più approfondita esaminando le linee guida della delega al Governo sul federalismo fiscale, il tema dell'autonomia tributaria degli Enti Territoriali ed in particolare delle Regioni, non può essere disgiunto dall'analisi dell'evoluzione del ruolo delle principali Istituzioni della Repubblica, per la cura degli interessi unitari, la cui esplicitazione costituisce la premessa per una più precisa e razionale definizione delle funzioni trasferite, e quindi del loro finanziamento.

Quest'aspetto, incredibilmente accantonato dopo il fallimento del tentativo avviato nel periodo 2005/06 di dare una sistemazione più equilibrata alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, affiancato purtroppo da un nuovo assetto istituzionale confuso ed improbabile, che non ha retto allo scrutinio del referendum, non può essere evidentemente ignorato.

Dall'altra parte l'arcipelago di luoghi comuni che sta accompagnando da mesi il tema del decentramento fiscale, quale metafora per la soluzione dei problemi della società italiana in ogni campo, non aiuta a sciogliere i nodi istituzionali irrisolti.

Nodi istituzionali che attengono sia all'attuazione di un decentramento autonomistico che non è tale solo perché trasferisce risorse crescenti al sistema delle Autonomie Territoriali, sia al ruolo dello Stato e alla sua funzione di intervento nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche, specie in campo economico (art.41 III comma Cost.).

Tema quest'ultimo che s'intreccia con quello più complessivo della competitività del sistema Italia, nel quadro di un'economia internazionale sempre più mondializzata, e quindi più esposta ai fattori di crisi esogeni. Sotto questo profilo, il declino del settore turistico, che in soli tre anni è passato in Italia dall'11,4% del PIL al 9,7%, evidenzia gli effetti negativi di un decentramento che scade nel localismo, frammenta gli interventi, non rende percepibili le politiche pubbliche di settore e non consente quindi di orientare l'offerta di servizi verso le nuove domande, pure in presenza di un mercato turistico mondiale in rapida e continua crescita e di una spesa per la promozione turistica non inferiore a quella dei nostri principali concorrenti.

Esempi analoghi si ritrovano in tanti altri aspetti che incidono sul sistema economico sociale, dalla dimensione delle imprese, mediamente troppo piccole per potersi affacciare ai nuovi mercati asiatici in rapida espansione; alla legislazione pensionistica che anticipa di almeno 5

anni rispetto ai principali partners europei il collocamento a riposo; a quella fiscale, caratterizzata da una delle tassazioni più elevate del mondo sui redditi d'impresa e da lavoro; alla scarsa qualità dell'istituzione specie professionale; alla crisi finanziaria internazionale; altrettanti tasselli di politiche pubbliche, fondamentali per il recupero di competitività del sistema, Italia, in cui il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali fin qui marginale, è reso indispensabile proprio dal processo di riforma che ha investito l'insieme delle istituzioni pubbliche.

Occorre quindi che nell'indispensabile percorso riformatore, di cui il federalismo fiscale costituisce un aspetto molto sopravvalutato nelle sue ricadute effettive (già oggi gli enti territoriali hanno un'autonomia finanziaria comparabile a quella tedesca e spagnola) venga evitato il rischio, purtroppo ricorrente di dare vita ad un disegno istituzionale condizionato da equilibri politici contingenti.

Sotto questo profilo deve fare riflettere l'inedito asse Lombardia - Sicilia sul federalismo fiscale, due Regioni politicamente omogenee, in cui l'aspirazione lombarda a disporre di più risorse si salda con l'interesse della Sicilia alla realizzazione di un modello di decentramento tributario che lasci ai territori più risorse possibili, per potersi garantire l'intangibilità di una situazione di evidente privilegio. Un disegno con evidenti limiti dal punto di vista funzionale.

Non ha senso infatti decentrare in modo indifferenziato una serie di funzioni, prescindendo dalle dimensioni territoriali e demografiche delle diverse Regioni, che possono comportare in alcuni casi diseconomie esterne, incompatibili con un'organizzazione regionale del settore pubblico.

Un regionalismo differenziato, come dimostra l'esperienza spagnola, è infatti l'unica risposta sensata in relazione all'offerta di servizi caratterizzati da costi decrescenti, rispetto all'esigenza dei contribuenti di finanziare attraverso le imposte i servizi al costo più contenuto possibile.

Senza perdere di vista che l'accelerazione del processo di mondializzazione dell'economia negli ultimi 10 anni che ha presentato evidenti criticità, ma da cui non si può certo tornare indietro e la crisi finanziaria partita dagli Stati Uniti e presto diventata mondiale, hanno messo nell'angolo anche realtà statuali avanzate quali l'Olanda, il Belgio e l'Irlanda, di dimensioni anche economiche comparabili alla Lombardia. La competizione internazionale infatti tenderà sempre di più a privilegiare realtà a scala nazionale di dimensione almeno pari a quella italiana, fortemente integrate sul piano interno e quindi più attrezzate a cogliere i vantaggi dell'appartenenza ad Organizzazioni politico-economiche a scala continentale, quali l'Unione Europea, rivalutando il ruolo economico degli Stati.

In ogni caso non si può confondere un processo autonomistico, finalizzato a realizzare le vocazioni dei territori anche attraverso una migliore allocazione del gettito tributario, con una più modesta prospettiva di redistribuzione delle risorse a favore delle realtà territoriali che esprimono un più favorevole rapporto tra popolazione, territorio ed attività economiche.

3) Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dopo il voto del Senato, tra spinte programmatiche e vincoli virtuali.

Una considerazione preliminare all'esame del testo del disegno di legge sul federalismo fiscale, riguarda la fonte impiegata a cioè la delega al Governo. Il tecnicismo intrinseco a disposizioni prevalentemente di tipo finanziario o tributario, non giustifica, in un ordinamento che non conosce una fonte intermedia tra legge ordinaria e costituzionale, la scelta dello strumento della delega legislativa al Governo per l'adozione della legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quest'ultima infatti si caratterizza sotto il profilo funzionale come una legge sulla normazione, e l'esperienza delle leggi generali, (ad es. lo statuto del contribuente) in un sistema a Costituzione rigida come il nostro, va nel senso di non introdurre alcun vincolo di tipo giuridico ai contenuti della legislazione derivata, se non di tipo politico.

Quindi, o il legislatore integra, sulla base dell'esperienza francese e spagnola, il sistema delle fonti introducendo la legge organica, quale fonte intermedia, vincolante per il legislatore ordinario, oppure tutte le disposizioni che attengono, sia alla disciplina e all'esercizio dell'autonomia tributaria sia a quella di spesa, e che regolano

reciprocamente i rapporti tra Stato e Sistema delle Autonomie, in base al titolo V della Costituzione, richiederebbero di essere adottate, almeno per quelle che hanno ricadute sulla normazione, con legge costituzionale.

Se si colloca la lettura del testo approvato dal Senato il 22 gennaio 09 all'interno del quadro di riferimento fin qui delineato, l'impressione che se ne ricava, anche per i limiti intrinseci dello strumento della delega legislativa che, a prescindere dal carattere non vincolante della fonte, non offre in molti casi elementi certi di valutazione, è che la legge delega sul federalismo fiscale, sia, come ha segnalato recentemente Enrico De Mita sul Sole 24 ORE, essenzialmente un manifesto di intenzioni programmatiche con margini di elevata incertezza quanto ai contenuti definitivi e ai vincoli giuridici che essa introdurrà nell'ordinamento. Una maggioranza parlamentare di diverso orientamento non sarebbe infatti vincolata nelle scelte che comunque potrebbero essere disattese almeno in parte dalla legislazione finanziaria e di bilancio.

Una prima considerazione che attiene al carattere non vincolante della legge di coordinamento nei confronti del legislatore statale, riguarda il controllo della dinamica della spesa di Regioni ed Enti Locali. Qui, nonostante le affermazioni di principio eventualmente fissate nei decreti delegati, tese a salvaguardarne l'autonomia, la possibilità di intervento da parte dello Stato nei confronti degli Enti Territoriali che non rispettino i vincoli di finanza pubblica appaiono stringenti.

È vero infatti che sia la Giurisprudenza Costituzionale, sia il disegno di legge delega sono nel senso di non consentire in teoria allo Stato di ridurre, attraverso la manovra di bilancio, le disponibilità finanziarie delle Regioni e degli Enti Locali, rimodulandone le compartecipazioni. Tuttavia, come cercherò di evidenziare esaminando i profili fiscali del provvedimento, l'eccesso di funzioni trasferite da un lato e la parallela drastica riduzione delle risorse tributarie disponibili da parte dello Stato, lascerà, in assenza di una fonte normativa sui principi vincolante anche per lo Stato, ampia libertà di manovra al Governo attraverso l'art. 120 della Costituzione (tutela dell'unità giuridica ed economica della nazione), e le leggi fondamentali di riforma economica (art. 41 III comma Cost.).

L'aspetto più interessante del disegno di legge, in quanto attiene ai contenuti delle future modalità di finanziamento di Regioni ed Enti Locali, attraverso la fiscalità generale e locale è quello relativo agli indirizzi di politica tributaria, ed ai principi cui dovrebbe attenersi il legislatore statale.

Principi anch'essi flessibili e quindi modificabili in futuro in base al mutamento di indirizzo politico, ma che occorre confrontare sia con il testo dell'art. 119 della Costituzione, sia con gli altri principi che disciplinano nel nostro ordinamento l'esercizio della potestà tributaria e che vincolano sia lo Stato sia le Regioni, ed anche, nei limiti delle leggi di riferimento, gli altri Enti Locali.

L'art. 119 della Costituzione fonda l'autonomia tributaria degli Enti di decentramento territoriale su due pilastri: a) i tributi propri; b) la compartecipazione di gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio, per i territori con minore capacità fiscale per abitante è prevista l'istituzione da parte dello Stato di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione.

Le risorse finanziarie così determinate devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

La concreta funzionalità di questo schema, apparentemente semplice si basa sulla possibilità di determinare un'area di tributi propri da parte delle Regioni o assegnati agli altri Enti Territoriali, caratterizzati da sufficiente manovrabilità e di ampiezza tale da consentire all'insieme delle Regioni di finanziare tutte quelle funzioni che attengono all'esercizio di politiche economiche e territoriali in senso ampio, per le quali all'evidenza non è possibile definire costi standard.

Dall'analisi dei principi ispiratori del disegno di legge delega sul federalismo fiscale si possono formulare una serie di rilievi che, ove non rimossi rischiano di compromettere fin dall'avvio il funzionamento dell'autonomia tributaria di Regioni ed Enti Locali, e questo a prescindere dalle modifiche di ordine costituzionale indispensabili, in base all'esperienza di questi anni, per consentire al sistema istituzionale non solo di funzionare in qualche modo, ma di migliorare il grado di competitività del sistema.

Un primo aspetto riguarda il principio di territorialità dei tributi, che trova nel disegno di legge un'applicazione deformata e quindi forviante,

rispetto al testo costituzionale.

Il secondo comma dell'art. 119 Cost. stabilisce semplicemente che Regioni ed Enti locali dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio.

Nello stesso articolo, al terzo comma è prevista l'istituzione di un fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Dal coordinamento dei due principi (compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e perequazione della minore capacità fiscale per abitante) emerge con sufficiente chiarezza il superamento del sistema di attribuzione di quote di tributi erariali, previsto dal vecchio testo dell'art. 119 Cost.

La compartecipazione, nel sistema delineato dall'art. 119 nel testo novellato, non è fine a se stessa: al contrario è funzionale al finanziamento delle funzioni decentrate. Deve tener quindi conto anche della minore capacità fiscale per abitante espressa dai diversi territori. La compartecipazione al gettito dei tributi erariali deve quindi essere parametrata sia alle funzioni da finanziare, sia alla diversa capacità fiscale per abitante espressa dai territori.

In un modello di finanza decentrata basato sia su tributi propri, sia sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio, quest'ultima non può certo essere articolata sull'attribuzione di quote indifferenziate dei diversi tributi erariali, come nel vecchio testo della Costituzione del 48.

La legge statale che disciplina la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio, la cui finalità è quella di porre a carico della fiscalità generale il costo delle prestazioni relative ai servizi resi alla cittadinanza, sulla base di costi standard che fanno riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati nell'intero territorio dello Stato, dovrà quindi, necessariamente parametrare le compartecipazioni sia a costi sia alle diverse capacità fiscali dei territori.

Diversamente, tutto il ragionamento finalizzato ad avvicinare la spesa regionale e locale ai costi standard, superando quella storica, verrebbe meno e con essa almeno in parte anche le motivazioni in termini di efficienza che spingono a decentrare la spesa relativa ai servizi alla cittadinanza.

Il tema dei costi standard è molto meno semplicistico e banale di come lo si voglia far apparire perché si basa su una serie di variabili ben più complesse di quelle che occorre considerare nel calcolo della capacità fiscale per abitante; richiederà comunque un periodo di diversi anni per poter funzionare.

La compartecipazione al gettito dei tributi statali, finalizzata a finanziare funzioni regionali che attengono all'offerta di servizi alla cittadinanza caratterizzati da livelli essenziali delle prestazioni, uniformi su tutto il territorio dello Stato, dovrebbe quindi essere parametrata tenendo conto sia della diversa capacità fiscale dei territori, sia dei parametri fissati per determinare i costi standard.

Premialità e penalizzazioni devono infatti riguardare in questo settore l'insieme degli enti di decentramento, perché il finanziamento è assicurato attraverso i tributi erariali, i cui effetti distributivi dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio nazionale in quanto disciplinati da principi comuni. Non vi è ragione in questo settore di assicurare maggiore autonomia di entrata e quindi di spesa ai territori con più ampia capacità fiscale.

La perequazione quindi deve essere riferita essenzialmente ai tributi propri il cui gettito determina l'autonomia finanziaria dei diversi Enti e quindi deve tener conto della diversa capacità fiscale per abitante espressa da ciascun territorio, per perequarla.

Nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, al contrario, la perequazione non dovrebbe operare attraverso il fondo perequativo, ma dovrebbe essere attuata mediante una graduazione delle compartecipazioni che tenga conto, appunto della diversa capacità fiscale per abitante espressa dai territori stessi e di ulteriori premialità e correttivi indirizzati ad incentivare il superamento della spesa storica.

Alla base di questa deformazione del concetto di territorialità statuito dall'art. 119 Cost., operato dal disegno di legge delega, vi è l'idea diffusa che gli attuali assetti della finanza pubblica, caratterizzata da elevata fiscalità e da scarsità ed inefficienza dei servizi, penalizzino sul piano distributivo le Regioni del Nord; ma si tratta di una tesi priva di fondamento, favorita dalla perdita di peso politico del Mezzogiorno a

partire dagli anni 90, evidenziata sia dal pendolarismo elettorale delle Regioni del Mezzogiorno continentale, sia dall'allargamento della forbice tra i livelli di reddito nel Sud d'Italia e quelli del resto del Paese negli anni 2000.

Basta pensare alla polemica sul maggior costo della vita nel centro nord, rispetto alle Regioni del sud che vede nella regionalizzazione della contrattazione salariale, un correttivo per reintrodurre di fatto le gabbie salariali soppresse dai Governi centristi oltre 50 anni fa. Ignorando che il salario di fatto dell'industria nel Mezzogiorno è mediamente inferiore del 20% rispetto a quelli corrisposti nelle Regioni più avvantaggiate, e che la contrattazione nazionale rappresenta il principale strumento di tutela del lavoro per le imprese al di sotto dei 15 dipendenti, particolarmente diffuse nel Mezzogiorno.

Oppure, ricordare che negli ultimi trenta anni lo Stato ha finanziato in modo diretto o indiretto, comunque con soldi pubblici, almeno tre grandi ristrutturazioni industriali di cui hanno beneficiato soprattutto le Regioni del Nord, con la sola eccezione delle aree di Genova e Napoli accomunate dalla liquidazione delle partecipazioni statali; ma, con la differenza per Napoli di non avere come entroterra il Piemonte e la Lombardia.

Sul piano della finanza pubblica il dato è ancora più stridente. Mentre la spesa pubblica al netto del servizio del debito è ormai ripartita al 50% tra Stato ed Enti di decentramento territoriale, e la pressione fiscale, anche per gli squilibri ed eccessi che caratterizzano le imposte sui redditi, è praticamente la stessa in tutto il Paese, la spesa per servizi nel Mezzogiorno è inferiore di circa un quarto rispetto a quella media italiana.

Non ci sono, quindi, motivi economici, sociali, distributivi, giuridici e politici che giustifichino una redistribuzione invertita delle risorse raccolte nei diversi territori con i tributi statali, che, nel definire le compartecipazioni non tenga conto della diversa capacità fiscale per abitante; e che quindi faccia ritornare ai territori una parte dei tributi raccolti non in base ai costi standard dei servizi da finanziare, ma in proporzione alla maggiore o minore ricchezza dei territori stessi. Ipotesi questa che le molte ambiguità del testo ed un modello di perequazione nominalisticamente verticale, ma di fatto orizzontale, non consente di affermare con assoluta certezza, ma neppure di escludere.

Vale la pena di sottolineare che i modelli perequativi anche quando sono molto spinti come nell'esperienza tedesca, riducono le differenze tra le diverse aree del Paese ma non le annullano. La perequazione quindi rappresenta un'esigenza che nasce dalla necessità di eguagliare il più possibile il gettito dei tributi propri delle Regioni e degli Enti locali, tenendo conto delle diverse realtà socio economiche e territoriali, che incidono sulla capacità fiscale per abitante.

In definitiva, mentre nei tributi propri gli interventi perequativi sono finalizzati ad avvicinare il gettito il più possibile alla media nazionale, correggendo gli squilibri determinati dalle diverse capacità fiscali per abitante espresse dai territori, nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali, invece la determinazione del livello delle compartecipazioni a favore degli Enti Territoriali deve essere fissato da una legge dello Stato.

Deve quindi essere necessariamente calcolato in modo da assicurare il finanziamento dei costi standard, delle funzioni trasferite, senza il filtro quanto meno ambiguo della perequazione, che, rispetto ai tributi statali non ha, come vedremo più avanti esaminando lo spaccettamento dell'IRPEF, alcuna giustificazione né teorica né, ancor meno, politica.

In definitiva la maggiore capacità fiscale per abitante nei tributi propri avvantaggia i territori con la maggiore capacità fiscale senza danneggiare gli altri, destinatari del correttivo della perequazione; mentre nell'assegnazione delle compartecipazioni, l'assenza di correttivi parametrati alla capacità fiscale, e di incentivi e penalizzazioni rispetto all'obiettivo dei costi standard, determinerebbe un vantaggio indebito a favore dei territori a più elevato reddito ed in definitiva una spinta ad un minore controllo delle dinamiche della spesa.

4) La disciplina dei rapporti finanziari Stato - Regioni

Con i limiti propri della natura della fonte legislativa adottata, richiamati in precedenza che ne mettono in rilievo il contenuto prevalentemente politico e programmatico, la parte più significativa del testo, proprio

perché delinea l'indirizzo che assumerà nel corso della legislatura il decentramento fiscale, è rappresentata dal capo II che disciplina i rapporti finanziari Stato-Regioni.

La prima osservazione che emerge analizzando la futura autonomia tributaria regionale è che si tratta di un'autonomia in larga prevalenza di secondo grado, basata cioè: a) sui tributi propri derivati; b) su aliquote riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali; c) su tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi, in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale.

In pratica il legislatore, non volendo percorrere la strada dell'integrazione del sistema delle fonti che avrebbe richiesto una legge costituzionale, e non potendo quindi dotarsi di una legge sulla normazione vincolante non solo per le Regioni, ma per lo Stato stesso, che avrebbe consentito un reale coordinamento tra sistema tributario e leggi tributarie delle Regioni, ha previsto un'autonomia tributaria condizionata, essenzialmente di secondo livello.

Una soluzione questa non obbligata, riduttiva dell'autonomia regionale ma non illegittima, che era stata ipotizzata da Andrea Amatucci fin dall'approvazione della riforma costituzionale.

Quindi, a parte l'ipotesi del tutto residuale di tributi regionali istituiti in ambiti non assoggettati ad imposizione erariale, il sistema ruoterà intorno ai tributi regionali derivati del tipo dell'IRAP, il cui gettito è assegnato alle Regioni, ma la cui manovrabilità è predeterminata dal legislatore statale, ovvero sull'assegnazione di quote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. La prima osservazione suggerita da un modello di autonomia con queste caratteristiche, è che esso poteva essere realizzato facilmente nel quadro della Costituzione del 1948.

In questo senso quindi si può parlare di autonomia tributaria regionale limitata, in cui la vera partita riguarda formalmente l'autonomia tributaria, ma di fatto viene giocata nella determinazione complessiva delle risorse raccolte dal sistema tributario statale che verranno trasferite agli Enti di decentramento.

Una partita di potere a due tra Stato e Regioni che di fatto taglia fuori gli Enti Locali. Una partita essenzialmente politica quindi, nella quale una serie di luoghi comuni copre l'assenza di un disegno istituzionale capace di favorire la modernizzazione del Paese.

Quanto poi ad una maggiore efficienza della spesa decentrata, in quanto finanziata attraverso imposte prelevate a livello locale e quindi sottoposte ad un più efficace controllo democratico, la tesi è semplicemente mistificatoria. Una cosa sono infatti le tasse paracommutative per l'ottenimento di servizi a domanda, necessariamente limitate, che possono dimostrarsi efficaci nel controllare l'efficienza dei servizi offerti; altra cosa le imposte generali, come quelle destinate a finanziare le Regioni in presenza di sistemi elettorali che non discriminino gli elettori, come nell'800, su basi censitarie, specie quando si risolvono in compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

Dal lato della spesa il disegno di legge distingue tra quelle correlate a costi standard predeterminati, associati ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali fissati dalla legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lettera m) per le quali è assicurato il finanziamento integrale ed al cui regime di finanziamento vanno assoggettati anche i trasporti locali che rispettino determinate condizioni, rispetto a tutte le altre spese per le quali il finanziamento dovrà essere assicurato dai tributi propri e da quote del fondo perequativo.

Completa il quadro una disposizione che prevede la tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni alle sole ipotesi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa.

Questa norma, chiara nelle finalità è tuttavia ambigua nei possibili profili applicativi.

Il quarto comma dell'art. 119 non distingue tra spese di cui occorre garantire il finanziamento integrale, rispetto a tutte le altre.

La questione di rilievo è che mentre per le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio dello Stato, è possibile, sia pure con maggiore difficoltà di quanto viene comunemente rappresentato, la determinazione di costi standard, finanziati attraverso i tributi propri derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; per le altre si dovrà ricorrere, per quelle finanziate attualmente mediante trasferimenti

a carico dello Stato, al gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF; mentre il finanziamento delle ulteriori spese connesse con la piena attivazione delle funzioni trasferite, dovrà essere assicurato dal gettito dei tributi propri e per le Regioni con minore capacità fiscale per abitante anche dalle attribuzioni di quote del fondo perequativo.

Tra queste funzioni come abbiamo più volte sottolineato rientrano tutte quelle che attengono alla promozione dello sviluppo e al sostegno delle attività economiche a livello territoriale; in pratica le più importanti per lo sviluppo economico dei territori.

Ora poiché una delle principali fonti di finanziamento delle spese che attengono a queste funzioni sarà rappresentata probabilmente da un addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, per comprendere gli effetti di questo provvedimento e degli altri relativi all'istituzione di tributi propri destinati, occorrerà verificare in concreto quali saranno le risorse disponibili da parte delle Regioni e soprattutto in che misura e con quali limitazioni verranno ripartite le risorse del fondo perequativo, a favore delle Regioni con capacità fiscale per abitante inferiore alla media.

L'aspetto singolare di questo testo, il cui equilibrio ruota intorno ad una futura istituzione di tributi propri regionali ed all'attribuzione alle Regioni del gettito di tributi regionali destinati, istituiti con legge dello Stato, di cui non si conosce praticamente nulla, è che esso può apparire un testo equilibrato, se lo si confronta con altre ipotesi circolate, a partire dal disegno di legge Lanzillotta dell'agosto 2007.

Ma il vero nodo che rende inadeguato il testo è l'assenza di qualsiasi elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato e l'attuale progetto di federalismo fiscale, se non quello relativo al sostanziale smantellamento dell'IRPEF.

Una scelta questa ingiustificata sotto il profilo economico perché sottrae allo Stato la piena governabilità della principale imposta del nostro ordinamento tributario, la più facilmente manovrabile per obiettivi distributivi e di politica economica, ed ancora meno da quello giuridico.

Dal punto di vista giuridico lo spezzettamento dell'IRPEF in tre o forse quattro diverse componenti tra loro non coordinate pone problemi praticamente insormontabili sia sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività, sia più in generale in relazione al vincolo della coerenza del sistema tributario, che trova il suo fondamento di verifica più significativo, proprio nell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

L'aspetto più irrazionale, sia per il sistema tributario nel suo insieme, sia per i contribuenti, è rappresentato dal fatto che l'IRPEF, pur essendo stata investita in più occasioni negli ultimi quindici anni da riforme a carattere ciclico, attraversa una crisi profonda.

L'imposta, sul reddito delle persone fisiche è non solo eccessivamente squilibrata sotto il profilo del gettito (l'IRPEF rappresenta da sola quasi il 40% delle entrate tributarie dello Stato) ma, a causa di interventi di riforma estemporanei susseguitisi negli ultimi anni, non coordinati a sistema, è anche un'imposta fortemente squilibrata dal punto di vista distributivo. Basti pensare al peso che essa rappresenta per i redditi da lavoro dipendente, al carattere erratico ed insufficiente delle deduzioni calcolate quasi sempre con un'aliquota irrilevante (19%), alla penalizzazione del lavoro femminile, allo scarso rilievo che hanno gli oneri familiari nella determinazione del reddito netto.

Tutte questioni che andrebbero affrontate all'interno di un più ampio disegno riformatore dell'IRPEF che lo spaccettamento dell'imposta in tre quattro diversi tronconi, renderebbe impossibile per qualche decennio.

A questi rilievi se ne possono affiancare altri, tutti di carattere sistematico. Il primo attiene alla manovrabilità del sistema tributario dello Stato che comporterà per il Governo la perdita del controllo del tributo a più elevata elasticità dell'intero sistema: il che determinerà da un lato una minore dinamicità delle entrate statali che renderà vana qualsiasi promessa di future riduzioni della pressione fiscale.

Parallelamente, le Regioni che diventeranno sempre più il motore della spesa pubblica, vedranno incrementare le proprie risorse a tassi più elevati rispetto alla crescita del PIL, con quali effetti sulla dinamica della spesa è facile immaginare.

L'opinione espressa da Visco su questo punto che lo Stato si riprenderebbe gli incrementi di gettito, limitando l'autonomia regionale, mi pare francamente un'ipotesi puramente dottrinale.

Un secondo rilievo riguarda l'applicazione fuorviante del principio di territorialità, all'unico tributo caratterizzato da elevata progressività del nostro ordinamento tributario. La creazione di 21 diversi tributi regionali sulla medesima base imponibile dell'IRPEF statale attraverso la previsione di un'aliquota riservata, accompagnata dalle possibilità di interventi che ne modifichino gli effetti distributivi e quindi il gettito, affiancata da una riserva di aliquota a valere sul gettito dell'IRPEF riscossa dallo Stato, comporterà da un lato complicazioni molto maggiori nel calcolo del tributo, a partire dai sostituti d'imposta. Determinerà inoltre prevedibilmente un'elevata volatilità dei profili distributivi del tributo, in violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di ragionevolezza.

Secondo questo modello, le Regioni più ricche, potrebbero disporre di risorse maggiori e crescenti, rispetto ai costi standard, mentre quelle in ritardo di sviluppo, non solo avranno stabilmente minori risorse, ma saranno costrette ad applicare i tributi propri con aliquote superiori alla media. I residenti nelle Regioni del Mezzogiorno in base all'applicazione distorta del principio di territorialità pagheranno invece più imposte statali e regionali, per avere minori servizi e minore sviluppo.

L'irrazionalità di utilizzare l'IRPEF per finanziare le Regioni e i Comuni attraverso una pluralità di strumenti, almeno in parte tra loro contraddittori (addizionali, riserva di aliquota e aliquota riservata), trova ulteriori elementi di incertezza sia nell'assenza di principi e criteri direttivi che consentano di individuare con un minimo di chiarezza il modello della nuova IRPEF e i suoi profili distributivi, sia nella politica fiscale del Governo Berlusconi espressa nel DPEF 2009/13, che si caratterizza proprio per l'assenza della politica tributaria.

Altro discorso sarebbe invece quello di affiancare ad un'imposta erariale sui redditi a base piana che attui la progressività essenzialmente per deduzione, quale quella delineata dalla legge 80/2003, una sovrainposta o un'addizionale regionale da versare autonomamente e con una diversa calendarizzazione rispetto al tributo erariale. In questa ipotesi infatti la manovrabilità dell'imposta da parte dello Stato non verrebbe compromessa, mentre il versamento diretto del tributo a favore della Regione garantirebbe il rispetto del principio di responsabilizzazione. Ma nel ddl non vi è traccia di un percorso di questo tipo.

Non ho difficoltà ad ammettere che il quadro fin qui delineato, che emerge dall'analisi dei principali indicatori contenuti del disegno di legge delega potrebbe avere esiti in parte diversi proprio per le caratteristiche di manifesto programmatico ad elevato indice di volatilità del testo.

E' possibile ad esempio che il Governo, dopo avere delineato uno scenario che amplifica a dismisura e senza reali motivazioni la quota di tributi erariali da attribuire a Regioni ed Enti Locali (essenzialmente IVA e IRPEF) faccia in parte marcia indietro per ragioni di bilancio; o che, dopo avere assicurato maggiori risorse alle Regioni più sviluppate, integri il sistema di perequazione con ulteriori interventi a favore di quelle del Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 15 del ddl, nelle quali vale forse la pena di rammentarlo, l'attuale maggioranza parlamentare è tale perché è lì che ha vinto le ultime elezioni politiche.

In ogni caso lo scenario che si intravede ha a ben poco a che vedere con gli effetti taumaturgici descritti dalla pubblicistica corrente a sostegno del federalismo.

La spesa pubblica, prevedibilmente aumenterà, non fosse altro per le diseconomie di scala che il regionalismo indifferenziato comporterà nelle Regioni di minori dimensioni demografiche e territoriali; mentre in Francia il Governo progetta di ridurre le Regioni da 22 a 15!

La pressione fiscale che, prudentemente il DPEF, colloca nel quinquennio 2009/13 ad un livello leggermente più elevato rispetto a quello record, ereditato da Padoa Schioppa e da Visco ed accettato dal nuovo Governo senza neppure il beneficio d'inventario, prevedibilmente crescerà ulteriormente.

Il modesto possibile calo della pressione tributaria nelle Regioni più ricche e più dinamiche, che il ddl lascia intravedere, determinerà in quelle aree recuperi di competitività molto minori di quanto sarebbe necessario per agganciare la ripresa mondiale, quando verrà; mentre nelle Regioni del Mezzogiorno la minore disponibilità di risorse non ridurrà l'assistenzialismo, ma comprometterà ulteriormente la possibilità di innestare dei cicli di sviluppo positivi idonei ad assorbire sia l'economia irregolare, sia a ridurre, in connessione con questo processo

virtuoso, il peso della criminalità nel controllo dei territori.

Uno scenario in cui è possibile cogliere una serie di segnali premonitori nella sostanziale rinuncia del Governo ad impiegare la politica tributaria, non solo per obiettivi anticiclici, come sarebbe stato necessario, in una crisi finanziaria in cui l'onda lunga sull'economia reale non si è probabilmente ancora manifestata in pieno, dopo gli eccessi della politica tributaria che hanno caratterizzato il 2006 ed il 2007, ma a riformarla per restituire competitività al sistema economico e maggiore coesione a livello di Istituzioni.

Basti pensare per tutti al tema della lotta all'evasione evocato dall'attuale Governo, in modo meno scomposto ma nella sostanza con la stessa inconcludenza con cui era stato affrontato nella legislatura precedente dal Governo Prodi, e che quindi avrà prevedibilmente gli stessi esiti.

Intendiamoci, l'evasione fiscale è un tema serio, in crescita in tutti i Paesi caratterizzati da pressione fiscale elevata e dal parallelo sviluppo della soft-economy, legata allo sviluppo dell'ICT.

Se si prescinde dal dato congiunturale (l'evasione fiscale tende ad aumentare nelle fasi recessive del ciclo), in Italia l'evasione ha rappresentato soprattutto un alibi comune a quasi tutti i Governi per non ridurre le imposte (e la spesa pubblica).

In Italia l'evasione è strutturale sia in conseguenza della frammentazione del sistema produttivo (quasi sette milioni tra lavoratori autonomi, imprese individuali e familiari) sia della struttura dell'imposta sul reddito. L'IRPEF è infatti caratterizzata da progressività marginale molto elevata, specie per i redditi familiari, da deducibilità irrilevanti e da un regime forfettario introdotto con la finanziaria 2007 che ha trasformato l'obbligo tributario per i soggetti che vi aderiscono, in un obolo volontario.

Completa il quadro un eccesso di fiducia negli studi di settore, utile strumento per migliorare l'efficacia dell'attività di accertamento dell'Agenzia delle entrate, e per consentire una programmazione fiscale ai contribuenti, ma strutturalmente inidonei a determinare una catastalizzazione dei redditi.

E così il boom delle entrate del 2007, determinato dalla riparametrazione retroattiva degli studi ai redditi prodotti nel 2006, ha registrato a partire dal 2008 un forte calo dell'autotassazione per tutti i contribuenti assoggettati agli studi, che avevano potuto nel frattempo riprogrammare la propria attività dal punto di vista tributario, anticipando gli effetti della crisi finanziaria internazionale.

L'evasione è affiancata in Italia da un'ampia area di economia irregolare, diffusa soprattutto nei segmenti marginali dell'economia e nelle aree in ritardo di sviluppo che, semplicemente non sono in grado di assolvere ad un carico tributario modulato sulle possibilità di quelle economicamente avvantaggiate.

Un fenomeno più grave della stessa evasione, sia perché l'economia irregolare paga un po' meno imposte, ma sopporta comunque oneri fiscali notevoli, sia perché evidenzia la tendenza a consolidare un sistema economico che sopravvive solo in quanto può prescindere dal rispetto di qualsiasi regola, non solo tributaria.

In realtà un tentativo di modernizzare il sistema tributario e di renderlo più competitivo, più equo ed a misura delle aree economicamente più deboli era stato avviato con la legge 80/2003 che delegava il Governo a riformare il sistema tributario dello Stato.

Nonostante un'attuazione molto parziale, le riduzioni mirate nell'imposta sui redditi delle persone fisiche (I e II modulo 2003/05) e nell'IRAP a favore dei contribuenti minori e l'estensione degli studi di settore alle società di capitali, erano state alla base del boom delle entrate registrato nel 2006 (più 37,9 miliardi rispetto ad una previsione di più 15,5 miliardi), attribuito fantasiosamente all'effetto Visco.

Disegno riformatore precipitosamente abbandonato in questa legislatura con il DPEF 2009/13 per coltivare le illusioni del federalismo fiscale; perdendo di vista il fatto che qualsiasi riforma, per avere successo, deve integrarsi nelle istituzioni preesistenti con realismo, prudenza ed innovazione.

A questi vincoli non si sottrarre il federalismo fiscale, che, proprio per il suo impatto sull'ordinamento tributario dello Stato, dovrebbe essere inserito in un più ampio disegno di riforma che coinvolga le principali imposte erariali.

Uno degli aspetti più problematici del ddl sul federalismo fiscale è rappresentato dal capo IX relativo agli obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Che la riforma del Titolo V ponga un problema di ridefinizione dei rapporti tra ordinamento regionale e Stato, che coinvolga necessariamente anche le Regioni a statuto speciale, appare evidente. Tuttavia, il particolare carattere degli statuti di autonomia speciale, approvati con legge costituzionale, non consente di indicare nell'art. 25 del ddl null'altro che affermazioni generiche a carattere programmatico, prive di qualsiasi valore giuridico.

Appare evidente infatti che il non facile raccordo tra ordinamento regionale (ordinario e a statuto speciale) e ordinamento dello Stato, nel settore della finanza pubblica, per il quale l'art. 117 della Costituzione prevede, da parte della legge statale, la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, debba necessariamente essere regolato mediante accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, da recepire nei rispettivi statuti.

In questo quadro non può non osservarsi come lo strumento della delega legislativa sia del tutto inconferente rispetto alla necessità, di semplice buon senso, che i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, operino per l'insieme delle Regioni italiane.

Il rischio evidente è che la rideterminazione dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale avvenga al di fuori della sede naturale del Parlamento, e che il coordinamento della finanza pubblica, rispetto alle Regioni a statuto speciale, rimanga in gran parte un'affermazione di buona volontà, di scarso rilievo pratico.

Il che, specie per la parte relativa all'ordinamento tributario, in cui la discrezionalità legislativa incontra precisi limiti costituzionali, non risolverebbe i problemi evidenziati, al contrario li moltiplicherebbe.

5) Il federalismo fiscale dopo il voto del Senato: riflessioni critiche di De Mita, Visco e Ingrosso

Dopo l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge delega a fine gennaio, sono intervenuti con contributi originali Enrico De Mita e Vincenzo Visco sul Sole 24 ORE e Manlio Ingrosso su questa rivista.

L'intervento di Enrico De Mita si segnala per una ricostruzione rigorosa dei rapporti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, premessa per dare attuazione all'art. 119 Cost. ed avviare il federalismo fiscale.

In particolare De Mita sottolinea che la norma relativa alla competenza residuale delle Regioni, richiamata al n.1 lett. a dell'art. 7 del Ddl. "non vuole dire niente, perché le materie sono analiticamente contemplate sia con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato, sia con riguardo alle materie ripartite, rispetto alle quali lo Stato ha competenza di stabilire i principi fondamentali, che non sono astrazioni dottrinali, ma sono delimitazioni di interessi. Per cui nella competenza residuale delle Regioni oggi c'è ben poco o niente".

Non bisogna dimenticare, sottolinea De Mita, che l'art. 120 Cost. affida allo Stato la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, che non è un'astrazione ma è fatta di cose concrete.

Secondo De Mita quindi non solo non si può "inventare" una potestà tributaria regionale primaria rinvenendola nella competenza residuale attribuita alle Regioni dall'art. 117.4, ma questa, per poter essere esercitata, richiede la preventiva delimitazione degli interessi, tra sistema tributario dello Stato e potestà tributaria regionale; delimitazione di interessi che la Costituzione, come del resto ha riconosciuto in termini inequivoci la Corte Costituzionale con la sent. 37/2004 affida alla legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La cui funzione, non è solo quella di ripartire le diverse basi imponibili tra Stato e Regioni, ma di realizzare uno stretto coordinamento del prelievo, disciplinato da leggi tributarie statali e regionali, per assicurare in concreto il rispetto del principio di capacità contributiva, che non solo non consente sovrapposizioni tra i diversi titolari del potere d'imposizione, in relazione alla medesima base imponibile, ma richiede uno stretto coordinamento anche tra le diverse tipologie d'imposta a carico di uno stesso contribuente.

La delimitazione da parte della legge dello Stato della potestà tributaria regionale porta quindi De Mita ad escludere che le Regioni possano istituire tributi locali; a meno che questa facoltà non venga disciplinata dalla legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La conclusione di De Mita è che il federalismo fiscale non può

prescindere da una riconsiderazione dell'intero sistema tributario della quale non esiste alcun segno.

Il contributo di Visco, comprensibilmente più politico, si segnala perché evidenzia con raro equilibrio ed in modo costruttivo i punti di maggiore criticità del disegno di legge delega.

Innanzitutto Visco fa giustizia di una serie di luoghi comuni, relativi alla distribuzione territoriale della spesa pubblica (che penalizza fortemente il Mezzogiorno) e all'autonomia tributaria locale, che già oggi è considerevolmente più elevata (22% delle entrate totali) rispetto a quella di altri Stati federali o ad elevato decentramento locale europei (12% Germania, 14% Austria, 12% Spagna, 5% Inghilterra, ecc.).

Dall'altro sottolineo che in diverse Regioni del Sud la pressione tributaria (riferita ad imposte erariali: IRAP ed addizionali regionali) risulta allo stesso livello e talvolta è superiore a quella delle Regioni del Nord.

In altre parole, ricorda Visco, al Sud si spende meno (e aggiungerei spesso peggio) e si tassa in eguale misura.

Il punto di maggiore criticità del ddl è rappresentato, anche secondo Visco, da un'interpretazione distorta del principio di territorialità delle imposte, secondo cui i territori più ricchi avrebbero diritto a disporre di maggiori risorse da spendere: una conseguenza inevitabile del federalismo fiscale relativamente ai tributi propri, ma priva di qualsiasi logica se riferita ai tributi erariali.

Abbiamo già sottolineato, e lo ricorda anche De Mita, che la delimitazione della potestà tributaria regionale è riservata allo Stato; non esiste quindi un diritto primario delle Regioni a trattenere al territorio una parte delle risorse riscosse all'interno della Regione.

Il principio di territorialità, quale criterio di ripartizione delle imposte a livello locale e regionale, è privo di senso in uno Stato unitario all'interno del quale ciò che è importante, sottolinea Visco, è che tutti i cittadini siano trattati allo stesso modo dalle leggi in vigore (stesse tasse ed eguali servizi) mentre acquista un diverso significato se ci si muove in un'ottica ed in una prospettiva scissionista: in questo caso ogni Regione è uno Stato autonomo che dispone autonomamente delle proprie risorse.

Il ddl, conclude Visco, in accordo con l'analisi giuridica, è interamente impregnato ed intriso della logica della territorialità.

Il rischio di questa impostazione è con tutta probabilità un mix tra l'aumento della spesa nelle Regioni ricche ed una riduzione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) al Sud, con un risultato complessivo che non sarà a somma zero e quindi con una tendenza all'aumento della spesa pubblica e della pressione tributaria, di cui non si sente alcun bisogno.

Tendenza, sottolinea Visco, ulteriormente favorita dal sistema di finanziamento su cui è incentrato il Ddl., basato su compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e su riserve di aliquote sugli stessi tributi a favore degli Enti di decentramento; mentre si rafforza ed amplia il potere di spesa delle Regioni e degli altri Enti Locali, la responsabilità fiscale rimane essenzialmente allo Stato centrale: per conseguenza viene declinato un federalismo finanziariamente poco responsabile.

L'analisi di Visco si conclude con una critica serrata del processo di demolizione cui andrebbe incontro l'IRPEF, se il tributo statale, così come propone il ddl venisse affiancato da un'aliquota riservata, una vera e propria imposta autonoma regionale sulla stessa base imponibile statale, con possibilità autonoma di intervento; da una riserva di aliquota e cioè una frazione del gettito assicurato dalla struttura delle aliquote statali, e da un'addizionale IRPEF con aliquote variabili in base alle dimensioni demografiche a favore dei Comuni.

A parte le difficoltà e i problemi di gestione cui andrebbero incontro i sostituti d'imposta e i singoli contribuenti, secondo Visco l'aspetto più grave è che non solo l'imposta verrebbe privata di qualsiasi logica e coerenza, ma verrebbe demolito il principio cardine della parità di trattamento su cui si fonda l'imposizione sui redditi negli ordinamenti costituzionali moderni, e quindi anche nel nostro.

In ogni caso in un modello d'imposizione reddituale con queste caratteristiche, lo Stato perderà ogni autonomia nella gestione del tributo, il che appare francamente improbabile; oppure l'effettiva autonomia riconosciuta agli Enti decentrati nella gestione del tributo sarà marginale e comunque molto inferiore alle attese.

La conclusione di Visco, purtroppo condivisa è che senza robusti correttivi il federalismo fiscale "italian style" non solo non potrà

funzionare, ma sarà fonte di problemi seri per tutti.

Anche Manlio Ingresso si richiama a queste considerazioni di sistema per sottolineare due aspetti non irrilevanti che emergono dal ddl. Il primo si riferisce al numero di tributi coinvolti dalla riforma, almeno dodici tipi principali, il che rende quanto meno problematica l'ipotesi di un decentramento fiscale a costo zero per i contribuenti; anche perché, nel dibattito parlamentare, l'ipotesi di porre un limite alla pressione fiscale complessiva proposta dal Presidente della Commissione Finanza e Tesoro del Senato, prof. Baldassarri, non è stato accolto per l'opposizione del centro – sinistra.

Se a questo si aggiunge che nel ddl non viene stabilito un collegamento diretto tra l'introduzione dei nuovi tributi locali e la corrispondente riduzione dei tributi statali, per i quali non è prevista alcuna contestualità, si comprende che Ingresso ha centrato uno degli aspetti di maggiore criticità, alimentato dallo stesso meccanismo della delega, e che riguarda in buona sostanza la ricaduta che questo proliferare di tributi vecchi e nuovi, statali e locali, avrà sul sistema tributario nel suo complesso, e sull'attività di accertamento e riscossione dei tributi e sui relativi uffici finanziari, chiamati ad eseguire la riforma federale.

L'altro tema richiamato da Ingresso è quello della possibilità, prevista nel ddl sul federalismo a favore delle Regioni, di poter stabilire agevolazioni ed esenzioni, nei tributi propri o derivati. Un'ipotesi che secondo Ingresso non sta in piedi, perché la Corte di Giustizia considera compatibili con l'ordinamento comunitario e quindi ammissibili le agevolazioni fiscali a livello territoriale, solo se l'ordinamento finanziario statale non preveda interventi statali a favore di territori a titolo di solidarietà; che è invece uno dei pilastri intorno a cui ruota il modello di finanza decentrata regolato dall'art. 119 Cost. V comma.

La conclusione a cui giunge Ingresso, forse più drastica rispetto alle riflessioni di De Mita e Visco, è quella di lasciare trascorrere il tempo della delega e non farne nulla, non per obiezioni di principio, ma per l'assenza nel disegno di riforma di principi condivisi.

6) Criticità del Sistema tributario e federalismo fiscale: interdipendenze e limiti

Nella prima parte di queste note ho sottolineato alcuni tra i più evidenti limiti istituzionali non risolti dalla riforma del Titolo V che riverberano i propri effetti sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale e che con tutta probabilità ne condizioneranno negativamente lo sviluppo.

Condivido le puntuali osservazioni di Enrico De Mita relative al ruolo dello Stato nella delimitazione e nella cura degli interessi unitari, propri dell'apparato statale, anche nelle materie di competenza ripartita, e nel fatto che le politiche nazionali di settore non siano la sola somma delle diverse politiche regionali.

Trovo anche particolarmente rischioso che la ripartizione delle risorse, cioè del potere di spendere, tra Stato, Regioni ed Enti locali, che rappresenta in concreto una delle manifestazioni più rilevanti del potere in senso ampio, venga disciplinato attraverso una legge delega, senza una preventiva delimitazione meno evanescente dei rapporti tra legislazione statale e regionale, nelle materie a competenza ripartita, specie a contenuto economico.

E' vero che la complessità delle questioni coinvolte ed il carattere di legge ordinaria con cui vengono regolate, rende le scelte di oggi non vincolanti per il futuro; ma si tratta di una considerazione almeno in parte teorica, e comunque non appagante, perché una volta ripartite (male) funzioni e risorse, la possibilità di operare correttivi e riequilibri in nome di esigenze di razionalità, efficienza, ed equità saranno necessariamente limitate.

Il problema quindi è quello evidenziato da Ingresso (come sia possibile far convivere il nuovo apparato tributario decentrato con l'ordinamento tributario statale, ben inteso rispettando i vincoli costituzionali di capacità contributiva e di coerenza del sistema), e che ha indotto De Mita a parlare della necessità di una riforma (tributaria) complessiva pre - federalismo.

L'opinione di De Mita, che contesta in radice la tesi che le imposte siano "raccolte" su base regionale e che si integra con l'opinione di Visco contraria non solo per ragioni economiche allo spaccettamento dell'IRPEF in una pluralità di tronconi, tra loro istituzionalmente non

coordinati, merita approfondimento.

L'assenza nel DPEF 2009/13 sia nei successivi interventi del Governo, di un qualsivoglia disegno di politica tributaria (basti pensare alla detassazione degli straordinari alla soglia della crisi economica più seria degli ultimi 60 anni o all'invenzione dei "bonus famiglia" fuori dell'imposta sui redditi), appare all'evidenza motivata con la necessità di riservare risorse non marginali a favore dell'attuazione del futuro federalismo fiscale.

Ma, a parte la considerazione che la crisi finanziaria internazionale avrebbe richiesto una politica tributaria attiva a favore di famiglie ed imprese, che non sembra iscritta nell'agenda del Governo, la possibilità di finanziare le Regioni e gli Enti locali, intervenendo sull'IRPEF, senza riformarla, rappresenta un'opzione priva di qualsiasi razionalità tributaria; ed infatti, non a caso, l'Alta Commissione sul federalismo fiscale non l'aveva neppure presa in considerazione.

Ma l'aspetto che mi preme di rilevare è che qualsiasi intervento che attribuisca, non importa con quali modalità (aliquota riservata, compartecipazione, riserva di aliquota), una parte del gettito dell'IRE/IRPEF a Regioni ed Enti territoriali, è destinato, in assenza di una riforma dell'IRPEF, ad avere effetti economici e distributivi indesiderabili.

La crisi del sistema tributario italiano, evidenziata dal rapporto squilibrato tra imposizione diretta ed indiretta e dalla presenza di imposte anomale quali l'IRAP, che l'anno scorso ha prelevato dal solo settore privato 31 miliardi di euro, ruota essenzialmente intorno alla crisi dell'IRPEF, anche per il ruolo relevantissimo che questo tributo gioca sull'insieme delle entrate tributarie dello Stato (circa il 40%). Il problema dell'IRPEF non investe solo i profili distributivi, non è solo un problema di scaglioni ed aliquote, ma coinvolge la struttura stessa dell'imposta.

Questa crisi, di cui curiosamente nessuno parla, neppure tra i giuristi, è innanzitutto dovuta al fatto che l'imposta negli ultimi 5 anni è stata investita da una pluralità di interventi parziali, scoordinati e contraddittori. Il primo e il secondo modulo della riforma tributaria del 2003/05 erano ben lontani dall'aver fatto assumere la connotazione di imposta a base piana a due scaglioni che era nei progetti del legislatore delegante del 2003; ma per il gioco del raddoppio del primo scaglione e l'ampliamento delle deduzioni, il nuovo modello di tributo aveva comunque comportato riduzioni diffuse del prelievo per la maggioranza dei contribuenti (circa 12 miliardi di euro in 3 anni), specie per quelli con redditi medi e con familiari a carico, riduzioni che, per le modalità che le avevano determinate, erano state incorporate nella lievitazione del gettito dell'IRE/IRPEF.

Sull'incremento registrato nel 2006 dall'IRPEF, nonostante tagli d'imposta pari a 6 miliardi di euro nel 2005, aveva infatti inciso solo in parte la crescita del PIL; l'effetto prevalente era stato invece determinato dall'allargamento degli imponibili in seguito all'ampliamento della no-tax area e della family area, e quindi nella minore convenienza ad evadere per una vasta platea di contribuenti.

La riforma del 2007, decisa dal Governo Prodi con l'obiettivo di ridurre i benefici fiscali a favore dei redditi medi, ritenuti troppo generosi, si era basata sulla sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, con la rimodulazione delle aliquote e con il dimezzamento del primo scaglione. Il tutto accompagnato dalla revisione retroattiva degli studi di settore, applicati ai redditi prodotti nel 2006.

L'intervento di riforma, poco meditato, inserito nella legge finanziaria per il 2007, che avrebbe dovuto comportare un saldo negativo in termini di gettito per 230 milioni di euro aveva invece determinato, per effetto combinato del dimezzamento del primo scaglione e per il carattere decrescente delle detrazioni, un incremento del gettito dell'IRE/IRPEF, superiore ai dieci miliardi, di cui almeno 4 attribuibili alla riforma, al di fuori di qualsiasi previsione.

Questo risultato, assai discutibile sotto il profilo economico, mentre i principali partners europei mettevano in atto nel 2008 politiche di bilancio espansive, (abbiamo documentato su questa rivista gli effetti negativi sul ciclo di un incremento di 21 miliardi del gettito tributario concentrato nell'arco di 5 mesi tra il luglio e il novembre 2007), si è trasferito puntualmente sull'andamento dell'economia, che ha registrato nel 2008, secondo l'ISTAT, un calo del PIL di un punto percentuale, uno dei dati peggiori d'Europa.

Una situazione non del tutto imprevedibile se, all'atto di insediamento del nuovo Governo avevamo segnalato l'opportunità di un intervento di

alleggerimento dell' imposta sui redditi, a metà anno, sia per contrastare l'andamento del ciclo, in rapido rallentamento da alcuni mesi, sia per correggere gli effetti delle riforme dell' IRPEF del 2007, che avevano determinato incrementi del prelievo sui redditi, specie familiari, multipli rispetto alla stima presentata dal ministro Padoa – Schioppa, all'atto della presentazione della finanziaria 2007.

Il Governo Berlusconi ha invece accompagnato una manovra incisiva sul piano del contenimento della spesa con l'assenza, nella finanziaria 2009, di un qualsiasi disegno di politica tributaria, finalizzato sia al sostegno di famiglie ed imprese, sia nella prospettiva di una correzione degli squilibri più macroscopici del nostro sistema di imposizione dei redditi, ereditati dal Governo Prodi (tali non sono infatti gli interventi sconsiderati quanto onerosi messi in campo dal Governo dopo l'approvazione della finanziaria, a cui altri inevitabilmente seguiranno).

Non solo non sono state corrette le limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi e al regime degli ammortamenti, introdotte da Visco e Padoa - Schioppa con la finanziaria 2007, in un contesto economico completamente diverso; ma non si è ritenuto di dover eliminare neppure il drenaggio fiscale connesso col dimezzamento del primo scaglione, che ha penalizzato soprattutto i redditi da lavoro dipendente, ed ha riportato il fisco italiano indietro di un quarto di secolo!

Elementi, questi ultimi, di una politica tributaria attiva di contrasto alla recessione, meno impegnativi dal punto di vista del bilancio pubblico, di quanto costerà nei prossimi mesi la sua assenza.

Quindi, prevedibilmente, proprio per la latitanza della politica tributaria, la fase recessiva in Italia non solo sarà più acuta e durerà di più, ma quando l'economia mondiale ripartirà, il nostro Paese si troverà in condizioni più deboli degli altri per poterne approfittare a pieno.

L'unica motivazione plausibile per questa linea, altrimenti incomprensibile è che il Governo abbia deciso di non toccare il sistema tributario per poter avviare il federalismo fiscale, senza aprire un fronte, quello fiscale, che avrebbe evidenziato altre priorità.

Ma anche questo punto presta il fianco a riserve molto serie.

L'idea di utilizzare essenzialmente l'IRPEF per dare corpo al federalismo fiscale, con una delega legislativa indefinita nei termini reali e quindi nei suoi effetti, ma chiarissima nel disegno di politica tributaria che emerge dal ddl sul federalismo fiscale, oltre a prestare il fianco alle critiche formulate da Visco, sotto il profilo economico e distributivo, tanto più convincenti in quanto sfrondate da elementi polemici, evidenzia ulteriori elementi di criticità che hanno spinto De Mita a sostenere che serve una riforma tributaria complessiva pre-federalismo.

L'IRPEF, che da sola rappresenta circa il 40% del totale delle entrate dello Stato, proprio per il succedersi nell'arco di un quinquennio di una serie di interventi di riforma non coordinati a sistema, presenta sotto il profilo giuridico, prima ancora che dal punto di vista distributivo, gravi anomalie ed incongruenze che ne inficiano, per alcuni aspetti, la stessa legittimità costituzionale. Le detrazioni decrescenti infatti, introdotte dal Governo Prodi nel 2007, hanno determinato per i contribuenti con carichi familiari, una progressività marginale più elevata, a parità di reddito, rispetto agli altri contribuenti che non beneficiano delle stesse detrazioni, priva di qualsiasi giustificazione, del tutto irragionevole.

Il risultato, in un ordinamento che già prima della riforma del 2007 considerava poco i redditi familiari, è quello di avere ormai un doppio sistema di aliquote con una progressività marginale più elevata a parità di reddito per i contribuenti con familiari a carico, rispetto a tutti gli altri.

Una situazione abnorme che il Governo non solo non sembra intenzionato a correggere, ma con evidenti effetti distorsivi sul futuro federalismo fiscale. Basta pensare che nel Mezzogiorno d'Italia vive circa un terzo della popolazione, ma solo il 18% delle famiglie italiane: un elemento che non si presta ad interpretazioni ed evidenzia nella riforma dell'imposizione sui redditi, sia delle persone fisiche sia delle imprese minori, una precondizione per qualsiasi disegno serio di decentramento fiscale, che coinvolga anche l'IRPEF.

La sensazione sgradevole è che tutta la vicenda del federalismo fiscale venga giocata con carte coperte, in una partita dalle regole non chiare.

Al Mezzogiorno non serve la promessa di forme inedite di fiscalità di vantaggio, che non potrebbero colmare il gap infrastrutturale e soprattutto correggere, nel nome di un improbabile federalismo solidale, l'eccesso di fiscalità sui redditi di impresa e di lavoro che caratterizza il sistema tributario.

Ipotesi incompatibile con i principi comunitari, proprio perché il

decentramento fiscale dovrà caratterizzarsi per qualche elemento di riequilibrio territoriale (la perequazione) a carico della fiscalità generale, che rende illegittima qualsiasi agevolazione ed esenzione regionale, almeno nelle aree beneficiarie della perequazione o da altri interventi ai sensi del V comma dell'art. 119 Cost., disciplinati non a caso nell'art. 15 del ddl sul federalismo fiscale.

Non solo per il Mezzogiorno, ma per l'Italia nel suo insieme, il federalismo fiscale può rappresentare un elemento di modernizzazione del sistema pubblico solo se inserito in una riforma fiscale incisiva che corregga gli effetti devastanti per la nostra economia di un sistema tributario pensato in tempi lontani (che rappresentano secoli rispetto ai cambiamenti che hanno caratterizzato l'economia mondiale negli ultimi 10 anni), che tassa le imprese, specie quelle manifatturiere che hanno maggiori difficoltà a proteggersi con l'ombrello dell'evasione, e quelle di minori dimensioni; che tassa il lavoro dipendente in misura che non ha eguali in nessun Paese avanzato.

Con la conseguenza di rendere conveniente per tutte le imprese, la cui struttura organizzativa e proprietaria lo consenta, di corrispondere una parte della retribuzione fuori busta, rinunciando a dedurre il relativo costo; che penalizza al punto i redditi con carichi familiari da assoggettarli, per le vie oscure dell'illusione finanziaria, ad una progressività marginale più elevata rispetto a tutti gli altri; che evidenzia, a parità di aliquota, rispetto agli altri Stati dell'UE, un'evasione dell'IVA di circa 30 miliardi di euro.

Evasione che non alimenta, come sostiene Stefano Fassina nel NENS, l'evasione nelle imposte dirette; ma, al contrario, è determinata proprio dalla necessità di ridurre la cifra d'affari per poter evadere una parte delle imposte sui redditi!

Servirebbe, quindi, una riforma fiscale che evochi meno la lotta all'evasione (a chiacchiere), e la pratichi con intelligenza, rendendola meno conveniente di quanto lo sia attualmente; separando la posizione dell'evasione minore, che definirei di necessità, senza per questo volerla ben inteso giustificare, che rappresenta un fenomeno di massa, da quella più protetiva di molti operatori, specie del settore dei servizi, che i regimi forfetari improvvisati premiano ulteriormente; e nei confronti dei quali, la flessibilità degli studi di settore più che uno strumento di dissuasione rappresenta uno schermo che legittima e protegge l'evasione.

Una riforma i cui effetti distributivi siano modulati sulla realtà di quel terzo d'Italia, al Sud del Garigliano in cui sopravvivono tra difficoltà crescenti di ogni genere ventuno milioni di italiani che si sentono sempre meno cittadini della Repubblica.

In cui lo Stato, si badi bene non le Regioni o gli Enti territoriali, spende per servizi mediamente il 25% in meno rispetto all'Italia, ed in cui la qualità dei medesimi, con le debite eccezioni, è più scadente, a cominciare dalla repressione della criminalità, organizzata o diffusa non fa differenza; in cui l'economia irregolare rappresenta l'ammortizzatore sociale che consente alla società nel suo insieme di sopravvivere, innanzitutto per ragioni di politica tributaria, con quale prospettiva per il futuro è facile immaginare.

Il federalismo, vogliamo chiamarlo così, che serve al Mezzogiorno, e all'Italia nel suo insieme, è un sistema di istituzioni con uno Stato più efficiente e meno assistenziale (a cominciare dai suoi dipendenti) con un sistema tributario statale, modulato per tutto il Paese, nelle imposte sui redditi, sulle capacità contributive di un'area economica unitaria, più piccola della Grecia, ma con una popolazione superiore di 2 - 3 volte, e con un reddito pro capite inferiore a quello del Portogallo. Non si conoscono esempi di realtà comparabili al Mezzogiorno d'Italia assoggettate ad un sistema di imposte sui redditi, oneroso quanto quello italiano.

Un sistema in cui la progressività effettiva dell'imposta sui redditi (che è quella che conta) venga attuata con più deduzioni mirate e minore progressività marginale per aliquota, che premia l'evasione.

Una riforma che in cinque anni riequilibri il sistema tributario, compensando con recuperi di gettito dal lato dell'IVA, dell'IRAP e degli altri tributi collegati, favorito dall'allargamento degli imponibili, quello che verrà perso in termini di riduzioni del prelievo a carico di persone fisiche, famiglie ed imprese; restituendo competitività al sistema tributario e alla società italiana nel suo insieme, anche attraverso il ridimensionamento della piaga dell'economia irregolare.

Una riforma che si ponga il problema di ridurre da subito e di correggere

nel tempo le distorsioni del nostro sistema di imposizione reddituale, intervenendo sulle cause, anziché inseguendone con misure parziali, e spesso illusorie, gli effetti.

In questo quadro di riferimento, che ha voluto mettere in evidenza non solo i limiti politici, giuridici e culturali del processo di riforme istituzionali avviato nel 2001, ma li ha messi a confronto con la straordinaria massa di problemi che la crisi finanziaria internazionale ha messo in moto, la questione conclusiva è se il federalismo, fiscale e non, sia oggi la risposta ai problemi dell'Italia. Come hanno sottolineato sia Visco, sia Ingrosso, sia De Mita, il modello istituzionale declinato nel nuovo Titolo V, resta quello di uno Stato unitario, fortemente caratterizzato in senso autonomistico.

Questa caratterizzazione non deve essere dispersa, in ragione di un immobilismo paralizzante, ma va attuata con gradualità attraverso una serie di interventi, non solo istituzionali o tributari, che consentano non soltanto al sistema di funzionare, il che dovrebbe essere scontato, ma di funzionare meglio di quanto si possa constatare oggi.

Sotto questo profilo il testo del ddl licenziato dal Senato e al vaglio della Camera dei Deputati, presenta, innanzitutto per lo strumento anomalo della delega, trattandosi di legge che deve dare attuazione a disposizioni costituzionali, problemi evidenti, che non si risolvono con interventi di maquillage puramente estetici.

La necessità di inserire il federalismo fiscale nel quadro di una riforma complessiva del sistema tributario, non significa, ben inteso, rinviare l'attuazione sine die, ma graduare l'avvio, partendo proprio dai profili maggiormente caratterizzanti sotto il profilo autonomistico, e quindi dai tributi propri in senso stretto, per i quali pure sono indispensabili norme di coordinamento, e dalla compartecipazione al gettito dell'IVA ed al sistema sulle accise, che presenta problemi distributivi molto minori rispetto all'IRPEF.

In questo senso appare illuminante il silenzio sul futuro dell'IRAP, un tributo non a caso ritenuto inidoneo ai fini dell'autonomia regionale dall'Alta Commissione sul federalismo fiscale. Un'imposta dai molteplici effetti distorsivi, che non ha riscontri in nessun altro Paese avanzato. Un'imposta con una parentela lontanissima con la taxe professionnelle francese (il Governo di Parigi ha deciso, non casualmente, di sopprimerla per rilanciare l'economia ed il cui gettito, 8 miliardi, è quattro volte inferiore a quello dell'IRAP italiana, sul settore produttivo). D'altra parte l'emergenza economica non consente, come è avvenuto in questi mesi, in attesa del federalismo fiscale, di rinunciare alla politica tributaria, con i suoi diversi obiettivi distributivi, economici e sociali, che variano in funzione delle circostanze, ma devono necessariamente essere parte di un disegno unitario.

La tesi, più volte richiamata dal Governo, che l'Italia, a causa del proprio debito pubblico e della crescita dell'indebitamento delle altre economie avanzate, a seguito della crisi finanziaria internazionale, non abbia margini per adottare politiche tributarie espansive, mette insieme problemi diversi, con esiti che possono condurre a conclusioni fuorvianti. Anche gli esponenti più seri dell'opposizione, da Nicola Rossi a Enrico Letta a Franco De Benedetti, hanno dato atto al ministro dell'Economia Tremonti di condurre una politica di bilancio rigorosa, quale quella che il mercato si attende, in una fase di gravi turbolenze finanziarie, da un Paese ad elevato debito pubblico. Ma a parte il fatto che il tema del debito pubblico è bene sia affrontato con prudenza ed equilibrio, ma evocato il meno possibile, per le ragioni richiamate da ultimo da Marco Onado su Il sole 24 ORE, le riserve qui espresse non riguardano i saldi di bilancio, ma il fatto che l'assenza della politica tributaria, che a giugno poteva essere letta tra le righe come un momento di pausa per favorire l'avvio del federalismo fiscale, a partire dall'autunno non trova più alcuna giustificazione che non sia quella della incapacità del ministero dell'Economia di governare i numeri relativi alle politiche pubbliche, con un ragionevole grado di approssimazione.

L'esperienza delle ultime finanziarie, da Tremonti 2006 a Padoa-Schioppa e Visco 2007-08 ed ancora Tremonti (dl 112/08 – finanziaria 2009), che ha evidenziato l'inadeguatezza della struttura tecnica del ministero dell'Economia a valutare in misura ragionevolmente approssimata gli effetti delle misure fiscali introdotte, è a questo fine illuminante.

Si guardi come ultimo esempio alla "social card", un'ottima idea, in un momento di crisi particolarmente delicato (l'inflazione a luglio aveva, per molti generi di prima necessità, sfiorato le due cifre), trasformata in un

clamoroso flop, sociale e politico, per una sovrastima dei beneficiari, tre volte superiori alla realtà (poco più di 530.000 carte emesse contro la previsione di un milione e mezzo di beneficiari).

L'aver escluso poi dalla legge di finanza e di bilancio 2009 qualsiasi misura di sostegno all'economia, non ha affatto comportato che il Governo Berlusconi abbia ignorato i problemi posti dalla crisi, anzi.

Ma l'effetto di interventi esterni alla politica di bilancio, che incidono comunque sui conti pubblici, è stato quello di destinare risorse crescenti per affrontare le conseguenze negative della crisi (perdita di posti di lavoro, cassa integrazione in crescita esponenziale, ammortizzatori per le fasce escluse dai benefici, ecc.), dimenticando quelli utili per contenerne la portata, almeno dal lato della domanda interna.

Basti pensare al bonus famiglia che da solo vale 2,5 miliardi di euro e che, esterno al sistema tributario, avrà solo l'effetto di un sussidio temporaneo; senza alcuna conseguenza positiva né in termini di emersione di base imponibile, né dal punto di vista psicologico; o alle misure fiscali dell'estate scorsa, non certo irrilevanti dal punto di vista dei costi, ma quanto meno fuori tempo, (la detassazione degli straordinari e l'aggravio dell'IRES, su banche e assicurazioni), e fuori luogo (l'esenzione dell'ICI sulla prima casa) in assenza di interventi correttivi sulla fiscalità familiare, dopo l'autogol della finanziaria 2007, che ha irragionevolmente aumentato la progressività dell'imposta per i contribuenti con familiari a carico.

Non avere introdotto correttivi alla limitazione della deducibilità degli interessi passivi, stabilita da Visco e Padoa-Schioppa con l'ultima finanziaria del Governo di centro – sinistra, in un momento in cui il credito è vitale per la sopravvivenza delle imprese; ovvero non prevedere per un triennio ampia libertà di ammortamento, per favorire i piani di investimento delle imprese, accompagnata da riduzioni mirate dell'IRAP, modulate secondo le diverse tipologie di impresa, non solo dimensionali, non rappresenta a mio parere una manifestazione di prudenza, ma è solo espressiva della difficoltà di stimare gli effetti della politica tributaria (deducibilità degli interessi passivi e libertà di ammortamento incidono sul gettito dell'IRES nel breve periodo, ma non comportano riduzioni d'imposta a favore delle imprese), e della scelta, opportunistica, di incamerare l'aumento del gettito tributario, prodotto dalla politica tributaria di Padoa – Schioppa e Visco.

In ogni caso una politica tributaria attiva non è detto che debba consistere solo in sconti fiscali. Una parte delle riduzioni d'imposta a beneficio dei redditi da lavoro, dipendente e non, delle famiglie e delle imprese, poteva essere finanziata con l'aumento di alcune imposte indirette (bollo, accise, tabacchi, superalcolici, ecc.); il risultato, in termini psicologici, prima ancora che economici, non sarebbe stato a somma zero.

Alcune riduzioni mirate delle imposte sui redditi, ad esempio nella vasta area delle deducibilità parziali (che dovrebbero essere invece piene), evidenziate secondo priorità condivise e con una scansione temporale di un paio di anni, potevano essere coperte ricorrendo in parte all'indebitamento a breve, a tassi particolarmente vantaggiosi; e con costi in termini di gettito, molto inferiori al valore delle maggiori deduzioni, concesse per l'effetto dell'allargamento degli imponibili (e della conseguente riduzione dell'evasione) che esse comporterebbero: come ha insegnato la recente esperienza del 2005/06, che il Governo sembra ignorare.

La necessità di sottrarsi agli eccessi dello statalismo che ha caratterizzato tanta parte della esperienza di governo del nostro Paese, ha ben poco a che vedere con la rinuncia ad attuare politiche pubbliche, orientate al mercato, finalizzate ad affrontare gli effetti della crisi in atto e che al tempo stesso consideri prioritaria la modernizzazione di sistema dell'Italia, a partire dal Mezzogiorno.

Il quale, in seguito alla crisi, rischia non soltanto un'ulteriore contrazione del proprio fragile tessuto imprenditoriale, ma di essere tagliato fuori dalla ripresa dell'economia internazionale.

Nel quale il senso di appartenenza alla Comunità nazionale è più diffuso che altrove, non certo perché si spera nel riciclaggio sotto nuove forme dell'assistenzialismo, che ha caratterizzato l'assenza di qualsiasi visione strategica nelle politiche pubbliche per il Sud degli ultimi venti anni, disperse in mille rivoli.

Ma più semplicemente perché, proprio per le condizioni territoriali meno favorevoli, impietosamente evidenziate anche dalle statistiche relative alla minore speranza di vita degli italiani residenti nel Mezzogiorno, vi è

in questi ultimi più forte la consapevolezza che il futuro del Paese si giochi all'interno di un percorso comune, caratterizzato lungo linee strategiche condivise, che valorizzi le vocazioni e le peculiarità dei territori, senza scorciatoie, particolarismi o furberie per le quali il tempo è ormai scaduto.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- AMATUCCI, Autonomia finanziaria e tributaria, voce in Enciclopedia Giuridica, IV, 2004..
- ANTONINI , La sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia, Milano, 2005, p. 25.
- BALDINI-BOSI, L'equità in tre riforme, in www.lavoce.info;
- BARBERO, Enti locali 'in fuga': questioni di 'forma' e di 'sostanza', in www.federalismi.it.
- BOERI-GUISO, Ma è possibile tagliare le tasse?, in www.lavoce.info;
- BORIA, Autonomia normativa e autonomia organizzativa degli enti locali in materia di accertamento e riscossione tributaria in Rivista di Diritto tributario 6/2008 , I, 487.
- COTTURI, Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia, Roma, 2001.
- D'NDREA, Federalismi, regionalismi, autonomie, in www.federalismi.it.
- ECONOMIA REALE, a cura di Mario Baldassarri, Terzo rapporto di previsione 2009/2011,
- ECONOMIA REALE, Crisi finanziaria e crisi reale: quanto costa, quanto dura, come uscirne, nota di aggiornamento 11 dicembre 2008 in www.economiareale.it
- FASSINA, Decreto: norme che non servono e qualcuna che fa danno, in www.nens.it
- FAUSTINO, Federalismo fiscale: una simulazione degli effetti sui trasferimenti ai comuni in base al DDL Calderoli, in www.federalismi.it;
- FRANSONI, Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in Annali della facoltà di giurisprudenza di Foggia, I, Giuffrè 2005, 1089 ss
- GALLO, Le ragioni del fisco-Il mulino 2007;
- GIARDA, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in Le Regioni, 6/2001, 1425-1483
- GIORDANO e IMBESI- La riforma federalista e le problematiche fiscali alla luce della Finanziaria 2008 in Rassegna Tributaria 3/2008,709.
- GRIPPA-SALVETTI, La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali, su Rassegna Tributaria, 6/2003, 2066-2070.
- INGROSSO, Il disegno di legge - delega sul federalismo fiscale, in www.innovazionediritto.unina.it.
- M.E.F., Pubblicazione mensile di statistiche tributarie. NENS, Dottrina e prassi di un federalismo consapevole, (Dossier), Novembre 2008.
- NENS, Le 55 iniziative del governo Prodi per combattere l'evasione e l'elusione fiscale e far emergere il vero reddito imponibile, (Dossier), Novembre 2007.
- PERRONE CAPANO, L'evoluzione della finanza pubblica tra ciclo post-elettorale, limiti del modello di decentramento e declino del diritto tributario, in Innovazione e Diritto, n.6/2006.
- PITRUZZELLA, Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia, in Le Regioni, 5/2002, 984.
- RIDOLA, Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista, in CERVATI-PANUNZIO-RIDOLA (a cura di), Studi sulla riforma costituzionale, Torino, 2001, .13.
- STAIANO, La sussidiarietà orizzontale: profili teorici, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.5/2006.
- TREMONTI-VITALETTI, Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale, Laterza 1994, 63.
- TOSI, Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario in Rivista di Diritto tributario 11/ 2008, I, 941
- VILLANI, Il d.d.l. sul federalismo fiscale:alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale in Rassegna Tributaria 1/2008, 137.

